

Assemblée nationale
XVe législature

Mission d'information sur la
concrétisation des lois

Soutenir les **petites
associations**

Janvier 2021

Extrait du rapport n°3814 de la mission d'information sur la concrétisation des lois.
Rapport présenté par Mme Cécile UNTERMAIER, présidente et MM. Jean-Noël
BARROT, Frédéric DESCROZAILLE et Philippe GOSSELIN, rapporteurs



I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE	51
1. Le renforcement du FDVA : une compensation partielle de la suppression de la réserve parlementaire	51
2. Le compte engagement citoyen : un retard dans la prise des mesures d'application.....	54
II. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS : UN BILAN CONTRASTÉ ..	55
A. DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES D'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN.....	55
1. Des dispositifs de soutien nombreux mais souvent mal connus	55
2. Un manque d'accompagnement des associations	56
B. UN SOUTIEN PARFOIS INSUFFISANT ET INADAPTÉ AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS	57
1. Le FDVA : un dispositif sous-dimensionné.....	57
2. Un soutien parfois inadapté aux besoins des associations	57
3. Un soutien insuffisant dans le contexte sanitaire actuel	58
III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DE L'OVQ	58
A. DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE DU TISSU ASSOCIATIF	58
B. RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LES POUVOIRS PUBLICS	59
C. FACILITER L'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN.....	60
1. Mieux structurer les acteurs qui accompagnent les associations dans les territoires	60
2. Simplifier les procédures administratives.....	60
3. Faciliter le montage des dossiers d'aide, notamment pour le FDVA.....	61
D. AMÉLIORER LA QUALITÉ DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES AIDES AUX ASSOCIATIONS	61
1. S'assurer que le choix du versement des subventions obéit à des critères clairs et transparents.....	61
2. Réfléchir à la manière de développer la pluri-annualité du financement FDVA ...	62
3. Axer davantage le FDVA 2 sur l'aide au fonctionnement des associations et accroître ses crédits	62
E. FACILITER LES DONS DES TPE ET PME	62
IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS EN VUE DE L'AMÉLIORATION DE LA CONCRÉTISATION DES LOIS	63
A. ÉTABLIR DES INDICATEURS QUI APPRÉHENDENT TOUTES LES FACETTES DU DISPOSITIF QUE L'ON SOUHAITE ÉVALUER.....	63
B. EFFECTUER UN SUIVI DES DIFFICULTÉS DE CONCRÉTISATION DÉJÀ CONSTATÉES	64
C. MIEUX RESPECTER LES DÉLAIS DE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT	64
PERSONNES ENTENDUES	65

SOUTENIR LES PETITES ASSOCIATIONS

(MM. HERVÉ BERVILLE, PHILIPPE BOLO, RÉGIS JUANICO,
MMES ALEXANDRA VALETTA ARDISSON ET CORINNE VIGNON)

Le présent groupe de travail a pour objectif de contrôler la mise en œuvre, sur le terrain, du soutien de l'État aux petites associations et, plus spécifiquement, du fonds de développement de la vie associative (FDVA). Pour mener à bien ses travaux, ce groupe de travail, composé de MM. Hervé Berville, Philippe Bolo et Régis Juanico et Mmes Alexandra Valetta Ardisson et Corinne Vignon, a organisé sept tables rondes, ainsi qu'un déplacement à Segré-en-Anjou Bleu dans le département de Maine-et-Loire.

Le secteur associatif est un vecteur de cohésion sociale et un acteur économique majeur qui connaît des difficultés croissantes. La disparition des contrats aidés et de la réserve parlementaire semble avoir contribué à ces difficultés. Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail a prêté une attention particulière aux associations de taille intermédiaire sans salarié ou petites employeuses qui sont grandement fragilisées par la transformation des modalités de soutien public et qui connaissent des difficultés particulièrement importantes liées à la crise sanitaire.

I. L'APPLICATION DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Le groupe de travail s'est concentré sur la concrétisation de deux dispositions législatives, à savoir le renforcement du FDVA ⁽¹⁾ et la mise en œuvre du compte d'engagement citoyen ⁽²⁾.

1. Le renforcement du FDVA : une compensation partielle de la suppression de la réserve parlementaire

Le FDVA est un fonds destiné à accompagner le secteur associatif, aux plans national et local. **Le FDVA est constitué de deux fonds :**

– **le FDVA 1** dit « fonds national » soutient les plans de formation des bénévoles présentés par les têtes de réseau et les associations nationales et, dans une moindre mesure, les études et expérimentations. Créé en 2011, il est doté de 8 millions d'euros en loi de finances pour 2021 ⁽³⁾ ;

– **le FDVA 2** finance les projets innovants et le fonctionnement des associations (25 millions d'euros de dotation annuelle en lois de finances pour 2020

(1) Article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Articles L.5151-7 à L.5151-12 du code du travail.

(3) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

et 2021 ⁽¹⁾, auxquels se sont ajoutés 5 millions d’euros supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2020 afin de répondre aux difficultés résultant de la crise sanitaire ⁽²⁾ et auxquels s’ajouteront environ 15 millions d’euros supplémentaires en 2021 grâce à l’affectation d’une partie des fonds en déshérence⁽³⁾, selon un mode de gestion faisant une large place à l’échelon départemental. Le FDVA 2 a été créé en 2018 pour attribuer aux associations présentes dans les territoires une part des fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire ⁽⁴⁾. Sa gestion est partiellement déconcentrée au sein des directions régionales (et départementales) de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, avec le concours des directions départementales chargées de la cohésion sociale (DDCS) et des *directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations* (DDCSPP) dans les petits départements.

a. La création du FDVA 2 : une application réglementaire tardive

Le FDVA 2 a été créé à la suite de la suppression de la réserve parlementaire par l’article 14 de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ⁽⁵⁾. Pour ce faire :

– le FDVA a été abondé en loi de finances initiales pour 2018 ⁽⁶⁾ à hauteur de 25 millions d’euros. La dotation au FDVA préexistant a donc été multipliée par quatre. Les membres du groupe de travail rappellent simplement à ce sujet que cette majoration n’a pas permis de compenser la disparition des financements, d’un montant de 62 millions d’euros ⁽⁷⁾, qui étaient apportés aux associations *via* la réserve parlementaire ;

– renforcé budgétairement, le FDVA s’est vu confier de nouvelles missions par le décret du 8 juin 2018 ⁽⁸⁾. Les membres du groupe de travail regrettent que la publication tardive des conditions pratiques de soutien par le FDVA ait en partie obéré la capacité des petites structures habituellement financées par la réserve parlementaire à bénéficier de ces financements en 2019.

(1) *Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.*

(2) *Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.*

(3) *Voir page 53 du présent rapport.*

(4) *En loi de finances pour 2018, une partie des financements autrefois alloués à la réserve parlementaire (147 M€ en 2017) ont été répartis entre le FDVA 2 nouvellement créé, à hauteur de 25 M€, et la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR), à hauteur de 50 M€.*

(5) *Loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.*

(6) *Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

(7) *Chiffre pour 2017. La part affectée aux associations représentait, en 2017, 42 % du montant total de la réserve parlementaire. À noter que cette part a également servi à soutenir des fondations ainsi que des associations para-administratives.*

(8) *Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.*

b. L'affectation des fonds de déshérence au FDVA : une mesure encore incomplète

L'article 272 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ donne un fondement législatif au FDVA en lui affectant une partie des fonds en déshérence ⁽²⁾ acquis chaque année par l'État. Cet article est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Le décret d'application ⁽³⁾ a été très récemment publié.

L'article 272 de la loi de finances pour 2020

L'article 272 de la loi de finances pour 2020 a prévu qu'à compter de l'exercice 2021, une quote-part de 20 % des sommes acquises à l'État en application des 3^o et 4^o de l'article L. 1126-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier et des I et II de l'article 13 de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, est affectée au FDVA. Pour 2021, l'affectation au FDVA d'une partie des fonds en déshérence devrait permettre d'octroyer environ 15 millions d'euros supplémentaires aux associations.

Si les membres du groupe de travail se félicitent de la promulgation du décret d'application, ils rappellent que **le dispositif d'affectation au FDVA des fonds en déshérence ne sera complet qu'une fois que la proposition de loi n° 2127 visant à améliorer la trésorerie des associations sera définitivement adoptée**. Pour rappel, cette proposition de loi a été adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale il y a déjà plus d'un an, en novembre 2019, mais n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. D'après Mme Sarah El Haïry, auteure de la proposition de loi et désormais secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement, auditionnée par le groupe de travail, cela devrait prochainement être le cas. Ce texte prévoit également la mention dans le rapport annuel de la CDC des sommes reversées au bénéfice du développement de la vie associative.

Les membres du groupe de travail rappellent que l'adoption de cette proposition de loi permettrait aussi de modifier la gouvernance du FDVA en faisant participer des parlementaires aux collèges départementaux consultatifs de la commission régionale du fonds. Il est indispensable que les parlementaires soient associés à la gouvernance du FDVA de la même manière qu'ils sont aujourd'hui associés à la gestion de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) C'est-à-dire les fonds dormants sur des comptes bancaires inactifs ou sur des contrats d'assurance-vie non réglés.

(3) Décret n° 2020-1211 du 1^{er} octobre 2020 modifiant le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

2. Le compte engagement citoyen : un retard dans la prise des mesures d'application

Institué par l'article 39 de la loi du 8 août 2016 ⁽¹⁾, dite « loi travail », le compte d'engagement citoyen (CEC) est un dispositif destiné à valoriser l'engagement bénévole de responsables associatifs très investis ⁽²⁾. Il permet à ces responsables associatifs, sous réserve de conditions d'éligibilité, de bénéficier de droits à formation supplémentaires crédités sur leur compte personnel de formation.

Le compte engagement citoyen n'est toujours pas effectif. Les 266 000 personnes éligibles au CEC au titre des exercices 2017, 2018 et 2019 n'ont toujours pas vu leurs droits à la formation crédités. **Interrogé par le groupe de travail, le Gouvernement a indiqué que le compte devrait être très prochainement effectif.**

Ce retard important dans la concrétisation d'une disposition législative pourtant votée il y a plus de quatre ans est regrettable. Il tient en partie aux longs développements informatiques de la nouvelle plateforme de « Mon compte formation » (CPF), décidés par la Caisse des dépôts et consignations qui gère le compte, et le ministère du Travail, qui en est le principal commanditaire et financeur. Ce retard s'explique aussi par un différend, aujourd'hui levé, entre la CDC et l'État sur le montant des indemnités allouées par l'État à la CDC pour la gestion du compte.

Par ailleurs, les membres du groupe de travail insistent sur le fait que le décret relatif aux formations destinées aux bénévoles et aux volontaires en service civique n'a toujours pas été publié. Certes, l'absence de ce décret n'empêche pas les bénévoles et volontaires du service civique bénéficiaires du CEC, de mobiliser leurs droits pour suivre toutes les autres formations éligibles au CPF ⁽³⁾. Néanmoins, ce décret est très attendu par les acteurs de terrain et mériterait d'être publié très prochainement.

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(2) La durée du bénévolat associatif ouvrant droit à un CEC est de 200 heures par an, dont au moins 100 heures dans la même association. Pour bénéficier du CEC au titre du bénévolat associatif, il faut siéger dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou participer à l'encadrement d'autres bénévoles.

(3) Sont concernées les formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles, les formations sanctionnées par un certificat de qualification professionnelle, les formations sanctionnées par les certifications inscrites à l'inventaire, les formations concourant à l'accès à la qualification des personnes à la recherche d'un emploi, la préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire des véhicules du groupe léger, les actions de formation permettant de réaliser un bilan de compétences ainsi que les actions de formation dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises.

II. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS : UN BILAN CONTRASTÉ

A. DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES D'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN

1. Des dispositifs de soutien nombreux mais souvent mal connus

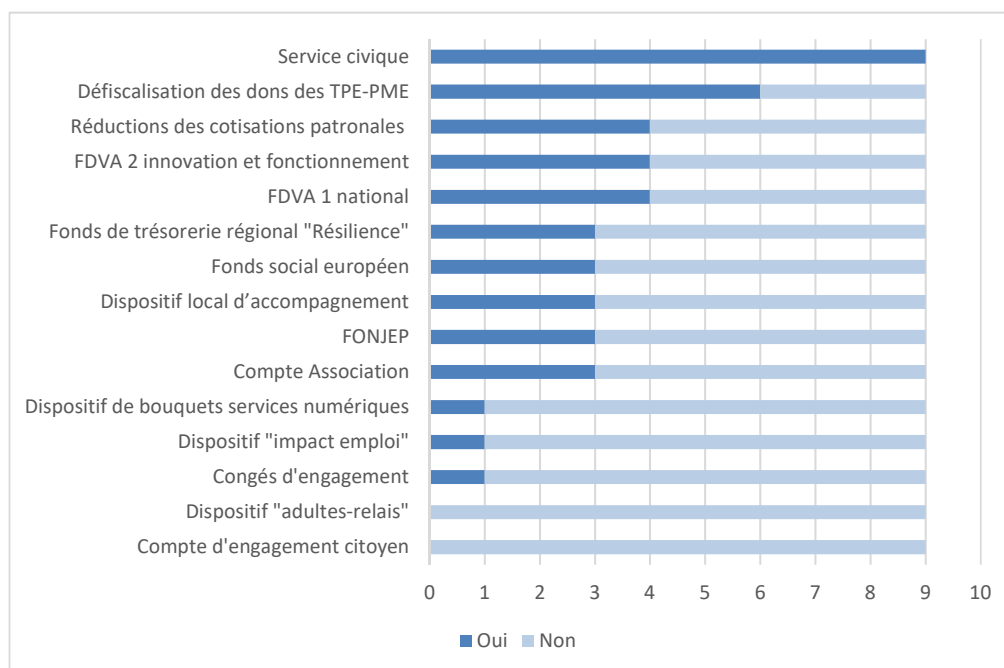
Le groupe de travail a relevé au moins une quinzaine de dispositifs existants pour soutenir financièrement, de manière directe par le versement d'une aide, ou de manière indirecte par un soutien à l'emploi ou à la formation, les petites associations.

Les responsables de petites ou moyennes associations rencontrées par les membres du groupe de travail ont, dans leur grande majorité, indiqué ne pas connaître les différents dispositifs de soutien. Celles qui les connaissent en ont très souvent appris l'existence grâce aux parlementaires, député ou sénateur, de leur territoire.

Il en va de même pour les élus qui travaillent avec ces associations et qui les financent. La méconnaissance des dispositifs les prive de la possibilité d'orienter les associations vers d'autres modes de financement, parfois plus adaptés à leur situation ou à leur activité. Lors d'une rencontre avec des élus locaux à l'occasion d'un déplacement du groupe de travail, il est apparu que seuls deux dispositifs (sur les quinze identifiés) étaient connus de plus de la moitié des élus présents.

Les associations rencontrées regrettent le peu d'informations délivrées par les services déconcentrés de l'État. « *Aujourd'hui, la préfecture est une chambre d'enregistrement mais je n'ai pas connaissance qu'elle puisse nous apporter autre chose* » a ainsi constaté un président d'une petite association culturelle.

CONNAISSEZ-VOUS LES DISPOSITIFS SUIVANTS ?



Source : Question posée à 9 élus lors d'un déplacement du groupe de travail à Segré-en-Anjou Bleu.

Les dispositifs de soutien sont donc nombreux mais, faute d'identification par les acteurs intéressés, ils ne sont pas mobilisés par les petites associations qui ne les connaissent pas et ne disposent que rarement des moyens techniques et juridiques suffisants pour y accéder.

2. Un manque d'accompagnement des associations

Il existe aujourd'hui plusieurs acteurs chargés de répondre aux questionnements des associations. Il s'agit notamment des maisons des associations, des points d'appui à la vie associative (PAVA) et des centres de ressources et d'information sur le bénévolat (CRIB).

Force est néanmoins de constater que l'accompagnement des associations est très largement perfectible. **Les associations rencontrées souhaiteraient, tout d'abord, être davantage accompagnées pour accéder aux dispositifs de soutien.** Cela semble d'autant plus nécessaire que les dispositifs se sont complexifiés (appels à projet, soutiens spécifiques à la formation des bénévoles ou à l'emploi de salariés, etc.). Comme l'ont rappelé les deux chercheurs auditionnés par le groupe de travail, **le phénomène de substitution d'un financement à caractère contractuel (marché public) à un financement par subventions fragilise les petites et moyennes associations** qui n'ont pas les moyens techniques et humains pour monter les dossiers.

Au-delà d'un accompagnement dans l'accès aux dispositifs financiers, les petites associations, et notamment celles qui sont employeuses ⁽¹⁾, sont très souvent en attente d'un accompagnement juridique plus important. *« Les aides en conseil juridique sont tout aussi importantes que les aides financières pour nous. Malheureusement, le service juridique de la mairie n'est pas spécialisé en droit du travail, surtout pour les associations. On finit en tant que salarié ou bénévole d'une association par avoir un emploi d'entreprise alors qu'on n'est pas une entreprise ! »* a indiqué une présidente d'association lors de son audition.

B. UN SOUTIEN PARFOIS INSUFFISANT ET INADAPTÉ AUX BESOINS DES ASSOCIATIONS

Le groupe de travail s'est avant tout concentré sur l'outil FDVA. Il est malheureusement regrettable que tous les constats établis en 2018 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports ⁽²⁾ sont encore d'actualité. Pour rappel, ce rapport notait déjà un manque de communication autour du FDVA, un manque de moyens financiers, des moyens humains particulièrement réduits dans les services départementaux et des difficultés de dépôt des dossiers pour les associations.

1. Le FDVA : un dispositif sous-dimensionné

Aujourd'hui, le FDVA est très largement sous-doté. D'après le Mouvement associatif, auditionné par le groupe de travail, *« le FDVA souffre davantage d'un manque de crédits et d'un afflux de dossiers que d'un manque de connaissance par les associations »*. D'après lui, 50 % des demandes de FDVA 1 et près de 60 % des demandes de FDVA 2 ne seraient pas satisfaites faute de crédits suffisants.

Pour les acteurs auditionnés, le FDVA devrait, pour être réellement efficace et répondre aux demandes des associations, être abondé à hauteur de 100 à 140 millions d'euros (soit trois à quatre fois plus que son enveloppe actuelle et deux à trois fois plus que son enveloppe actuelle augmentée de la part des fonds en déshérence affectés aux associations).

2. Un soutien parfois inadapté aux besoins des associations

Les acteurs auditionnés ont, dans leur grande majorité, indiqué que le FDVA 2 était trop centré sur l'aide aux projets innovants et insuffisamment sur l'aide au fonctionnement des associations.

(1) Comme les entreprises, les associations qui emploient des salariés sont tenues d'appliquer les dispositions des conventions et accords collectifs qui leur sont applicables. Pour connaître la convention collective dont elle est susceptible de relever, une association peut consulter l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

(2) Évaluation du fonds pour le développement de la vie associative, inspection générale de la jeunesse et des sports, octobre 2018.

À noter que le Gouvernement ne partage pas cette analyse. Pour lui, le volet « fonctionnement » est bien pris en compte dans la mesure où, en 2019, 42 % des projets financés sur la dimension « fonctionnement et innovation » sont des projets globaux et 58 % sont des projets innovants.

3. Un soutien insuffisant dans le contexte sanitaire actuel

Les associations souffrent particulièrement de la crise sanitaire et des mesures de confinement, comme l'a montré le groupe de suivi de l'application de l'état d'urgence sanitaire dans les domaines des sports et de la vie associative de la commission des affaires culturelles, co-animé par M. Régis Juanico, l'un des membres du présent groupe de travail.

Deux enquêtes ont été menées, à l'initiative du Mouvement associatif, pour évaluer les conséquences de la crise sanitaire et du confinement sur le secteur associatif. En avril 2020, 65 % des associations étaient à l'arrêt et 81 % avaient dû reporter ou annuler un événement. La grande majorité des associations, tous secteurs confondus, se préparait à une perte de revenu d'activité significative. Les secteurs associatifs les plus touchés en matière de pertes de revenus significatives étaient celui de l'environnement, des loisirs, de l'éducation, de la formation et de l'insertion ainsi que le secteur culturel et le secteur social.

Les associations n'ont pas pu pleinement bénéficier des dispositifs de soutien mis en place par l'État pour faire face à la crise (activité partielle, prêts garantis par l'État, fonds de solidarité), notamment en raison de la « lourdeur » des démarches administratives pour y avoir accès.

Les membres du groupe de travail préconisent la mise en place d'un fonds de stabilisation, qui s'inscrirait dans le cadre du FDVA, pour permettre la relance du secteur associatif.

III. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA CONCRÉTISATION DE L'OVQ

A. DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE DU TISSU ASSOCIATIF

Les auditions menées par le groupe de travail ont permis de mettre en évidence un retard important, en matière de statistiques publiques, dans la connaissance de notre tissu associatif (nombre d'associations actives par domaine d'activité, nombre d'adhérents, ressources financières et humaines).

Les membres du groupe de travail notent, avec satisfaction, que des progrès ont été réalisés ces dernières années. Ainsi, une enquête sur le sujet a été réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2014 constituant en cela une première pour la statistique publique, qui n'avait auparavant jamais enquêté directement sur les acteurs associatifs. Cette enquête a

été reconduite en 2019 mais ses résultats ne sont pas encore connus. **Les membres du groupe de travail estiment néanmoins que cette enquête de l'INSEE sur le secteur associatif mériterait d'être reconduite tous les trois ans**, et non pas tous les cinq ans comme c'est aujourd'hui le cas.

Ces enquêtes quantitatives pourraient également être complétées par des enquêtes qualitatives qui sont tout aussi nécessaires pour mieux comprendre le comportement bénévole. Comme l'ont rappelé les deux chercheurs auditionnés par le groupe de travail, les deux approches sont complémentaires et toutes les deux indispensables. « *Il reste des zones d'ombre sur la vie associative qui restent encore trop importantes* » a ainsi indiqué M. Lionel Prouteau, maître de conférences à l'Université de Nantes.

Les membres du groupe de travail insistent également sur l'importance d'effectuer un meilleur suivi des associations existantes. Un grand nombre d'associations figurent sur les listes dont disposent les préfetures mais ne sont plus actives, sans que ces associations n'aient pour autant déclaré leur mise en sommeil ou leur dissolution. Cela rend extrêmement complexe le travail d'accompagnement des associations mené par les différents acteurs sur le terrain, notamment les parlementaires. Il faudrait identifier l'échelon pertinent, éventuellement communal, qui serait chargé d'identifier les associations inactives, de comprendre les raisons de cette inactivité et de mettre à jour la liste des associations.

B. RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LES POUVOIRS PUBLICS

Des outils existent actuellement pour permettre aux associations et aux pouvoirs publics d'échanger dans les meilleures conditions. Ainsi, une charte d'engagement réciproque tripartite ⁽¹⁾ (État, collectivités territoriales, représentants du mouvement associatif) a été mise en place en 2014. En 2015, une circulaire ⁽²⁾ a été publiée dans le but d'instaurer de nouvelles relations entre les associations et les pouvoirs publics et de développer des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Or, d'après les acteurs entendus par le groupe de travail, il semble y avoir un décalage entre les textes et la pratique. **La charte et la circulaire semblent méconnues d'un grand nombre d'acteurs, notamment publics, et sont sous-utilisées.**

Les relations entre les associations et les pouvoirs publics pourraient également être améliorées par une présence renforcée de l'Administration lors des réunions du Haut Conseil à la vie associative (HCVA). Selon ce dernier, les ministères du Travail, de la Justice, de la Santé ou de la Culture manqueraient d'assiduité.

(1) Lien vers la charte : <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

(2) Circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

C. FACILITER L'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN

1. Mieux structurer les acteurs qui accompagnent les associations dans les territoires

Il est essentiel de mieux structurer les acteurs qui accompagnent les associations dans les territoires. Pour les membres du groupe de travail, un meilleur accompagnement de notre tissu associatif passe par :

– **l'élaboration d'un document recensant les différentes aides et leurs modalités d'attribution.** Un tel document serait utile aux associations et aux collectivités qui les accompagnent. L'un des membres du groupe de travail, M. Philippe Bolo, a d'ores et déjà conçu un guide ⁽¹⁾ des dispositifs d'aide aux associations, lequel pourrait servir de base de travail pour l'élaboration du document national ;

– **une réflexion collective sur l'opportunité de créer des guichets uniques dans les préfectures** pour aider les associations à accéder aux différents dispositifs de soutien publics. Ces guichets devront aller de pair avec un renforcement des moyens humains déconcentrés, lesquels n'ont pas réellement été augmentés à la suite de la suppression de la réserve parlementaire.

2. Simplifier les procédures administratives

Les petites et moyennes associations entendues par le groupe de travail ont toutes dit regretter la complexité des procédures administratives pour l'obtention d'un soutien public.

Parmi les pistes de recommandations évoquées en audition, les membres du groupe de travail souhaitent insister sur les préconisations suivantes :

– simplifier encore davantage le fonctionnement du « compte asso ». Mme El Haïry, a indiqué mener actuellement un travail en interministériel afin de faire du « compte asso » la porte d'entrée unique pour les associations. Il n'est pas normal que les outils différents utilisés par chaque ministère réduisent la lisibilité de l'information mise à la disposition des associations. La secrétaire d'État a également indiqué réfléchir à améliorer le site « associations.gouv.fr » ;

– faire en sorte que les délais pour remplir les dossiers de subvention ainsi que les dates auxquelles ces dossiers doivent être rendus soient les mêmes d'une année sur l'autre ;

– s'inspirer de la plateforme mise en place par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour faciliter l'accès des associations aux marchés publics.

(1) Ce guide est disponible au lien suivant : <https://www.philippe-bolo.fr/wp-content/uploads/2020/11/Guide-dispositifs-Associations-v1.pdf>

Un exemple de simplification pour les associations actives dans la politique de la ville

Afin de simplifier les procédures administratives et faciliter ainsi la réalisation des projets portés par les associations de la politique de la ville, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a mis en place une nouvelle plateforme pour dématérialiser les dossiers de demandes de subventions et faciliter le dialogue entre les bailleurs publics. Le porteur de projets peut ainsi déposer un seul et unique dossier auprès des différents bailleurs publics, qui traitent ce dossier de manière concertée.

3. Faciliter le montage des dossiers d'aide, notamment pour le FDVA

Les thématiques permettant un financement du FDVA sont aujourd'hui connues tardivement, c'est-à-dire au moment du lancement de l'appel à projets. Cela ne permet pas aux associations de s'inscrire dans le long terme.

Pour donner davantage de visibilité aux associations, le groupe de travail juge qu'il serait opportun de lancer les travaux relatifs à l'orientation globale du FDVA dans chaque territoire plus en amont des appels à projet.

D. AMÉLIORER LA QUALITÉ DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES AIDES AUX ASSOCIATIONS

1. S'assurer que le choix du versement des subventions obéit à des critères clairs et transparents

Compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur les collectivités, leurs subventions doivent être attribuées le plus utilement et le plus justement possible.

Un certain nombre de progrès ont été effectués en la matière. Les élus rencontrés ont ainsi indiqué aux membres du groupe de travail qu'ils effectuaient désormais un suivi précis de la situation juridique et financière des associations soutenues. Le renouvellement des subventions n'est plus systématique : il est conditionné à la présentation d'un rapport d'activité contenant les documents comptables afin de ne pas soutenir des associations disposant de réserves financières suffisantes pour survivre sans subvention.

Il est essentiel de s'assurer que le choix du versement des subventions obéit à des critères clairs et transparents, afin de réduire les contestations et les soupçons de favoritisme. À ce titre, les membres du groupe de travail souhaiteraient que les décisions de rejet des dossiers de demande de subventions (notamment du FDVA) soient motivées. Cela aiderait également les associations à progresser en adaptant leurs dossiers les années suivantes.

2. Réfléchir à la manière de développer la pluri-annualité du financement FDVA

Une expérimentation est en cours sur la pluri-annualité du FDVA 1, c'est-à-dire le financement de plans de formation pluriannuels portés par des structures associatives. Les travaux expérimentaux sur le sujet ont néanmoins été suspendus début 2020, pendant le confinement.

Les membres du groupe de travail estiment qu'il pourrait également être opportun de réfléchir à la manière de développer la pluri-annualité du FDVA 2, tout en s'assurant du renouvellement des associations qui accèdent au fonds.

3. Axer davantage le FDVA 2 sur l'aide au fonctionnement des associations et accroître ses crédits

Il est apparu au cours des travaux du groupe de travail que le contenu même des dispositifs existants pourrait être largement amélioré pour soutenir de manière beaucoup plus efficace notre tissu associatif. Le groupe de travail s'est principalement concentré sur le FDVA.

La plupart des acteurs auditionnés préconisent d'axer davantage le FDVA 2 sur l'aide au fonctionnement des associations, c'est-à-dire moins sur l'innovation. Les membres du groupe de travail souscrivent à cette préconisation.

Les membres du groupe de travail souhaiteraient également qu'il soit débattu, en projet de loi de finances, de l'opportunité d'octroyer des crédits supplémentaires au FDVA.

Des efforts ont été récemment entrepris pour réduire l'écart entre les besoins des associations et le montant des dotations du FDVA. C'est notamment l'objectif de l'affectation au FDVA des fonds en déshérence. Si cette mesure pourrait permettre d'octroyer un peu moins de 20 millions d'euros supplémentaires par an aux associations, les membres du groupe de travail insistent néanmoins sur le fait que ces crédits sont très variables d'une année sur l'autre. **Les membres du groupe de travail seront particulièrement vigilants à ce que l'abondement à venir du FDVA par les fonds en déshérence n'entraîne pas une baisse des crédits budgétaires affectés au FDVA.**

E. FACILITER LES DONS DES TPE ET PME

Si le présent rapport se centre sur les dispositifs de soutien publics aux associations, force est de constater que **le mécénat d'entreprise et les dons privés aux associations sont des leviers essentiels pour la préservation et le renforcement de notre tissu associatif.**

Le Gouvernement a pris la mesure de cet enjeu, en lançant une étude sur la « générosité publique »⁽¹⁾ envers les associations. Les membres du groupe de travail insistent également sur l'importance d'une mesure récemment votée et encore trop peu connue qui vise à faciliter les dons des TPE et PME. L'article 134 de la loi de finances pour 2020⁽²⁾ a doublé le plafond en-deçà duquel les dons des TPE-PME sont défiscalisés. Ce plafond est désormais de 20 000 euros. **Il est essentiel que l'ensemble des acteurs concernés, notamment les experts-comptables et les notaires, se fassent le relais, sur le terrain, de cette nouvelle disposition.**

IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS EN VUE DE L'AMÉLIORATION DE LA CONCRÉTISATION DES LOIS

Au-delà des recommandations liées aux dispositifs de soutien aux petites associations, les membres du groupe de travail ont souhaité compléter les préconisations formulées dans le premier rapport de la présente mission d'information, de manière à améliorer encore davantage la concrétisation des lois.

A. ÉTABLIR DES INDICATEURS QUI APPRÉHENDENT TOUTES LES FACETTES DU DISPOSITIF QUE L'ON SOUHAITE ÉVALUER

Il apparaît nécessaire, dès lors que l'on souhaite évaluer la concrétisation d'un dispositif, de mener une réflexion en amont afin d'établir des indicateurs appréhendant toutes les facettes de ce dispositif.

Par exemple, les membres du groupe de travail ont pu constater que toutes les facettes de l'OVQ « Soutien aux petites associations » n'étaient pas forcément appréhendées et évaluées.

Le soutien aux petites associations ne doit, en effet, pas uniquement être considéré sous l'angle financier. Les élus rencontrés en Maine-et-Loire par le groupe de travail l'ont d'ailleurs bien rappelé : l'aide qu'ils apportent aux associations ne consiste pas uniquement en des subventions mais également en un soutien logistique (prêt de locaux équipés et entretenus, mise à la disposition des associations du service de paie de la mairie, *etc.*). Les élus essaient d'ailleurs de valoriser au mieux ces soutiens extra-financiers dans le budget de leur collectivité. L'ensemble des soutiens, quelle qu'en soit la nature, doit être pris en compte lorsque l'on étudie les moyens à mettre en œuvre pour aider davantage les petites associations.

(1) La philanthropie à la française, rapport établi par Mmes Sarah El Haïry et Naïma Moutchou et remis au Premier ministre en février 2020. Ce rapport est disponible au lien suivant : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/274626.pdf>

(2) Article 134 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019.

B. EFFECTUER UN SUIVI DES DIFFICULTÉS DE CONCRÉTISATION DÉJÀ CONSTATÉES

Le groupe de travail insiste sur l'importance de suivre la manière dont sont ou non résolues les difficultés de concrétisation d'un dispositif qui ont pu être constatées et recensées.

Par exemple, comme évoqué ci-avant, le FDVA a fait l'objet d'une évaluation en octobre 2018 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports ⁽¹⁾. Un certain nombre de difficultés ont été alors identifiées sans avoir pour autant été résolues depuis.

Le groupe de travail considère que, six mois après la publication d'un rapport d'inspection portant sur la mise en œuvre d'un dispositif législatif, le Gouvernement gagnerait à remettre au Parlement un document indiquant les mesures prises ou à prendre pour remédier aux difficultés de concrétisation identifiées.

C. MIEUX RESPECTER LES DÉLAIS DE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT

Les membres du groupe de travail insistent sur la nécessité, pour le Parlement, de disposer des rapports du Gouvernement dans les délais prévus par la loi, *a fortiori* lorsqu'ils concernent l'évaluation de la mise en œuvre d'un dispositif. Ces rapports gagneraient d'ailleurs à être publiés sur le site de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par exemple, deux rapports importants en lien avec l'OVQ « Soutenir les petites associations » n'ont pas encore été rendus au Parlement :

– le premier ⁽²⁾ porte sur le financement du compte engagement citoyen, sur les modalités de sa mobilisation actuelle et sur l'utilisation qui en est faite. Il devait être rendu avant le 1^{er} janvier 2019 et pourrait l'être sous peu, d'après la secrétaire d'État, Mme El Haïry ;

– le second ⁽³⁾ doit analyser les effets du FDVA, notamment sur le financement des associations, ainsi que les conséquences de l'extension récente de son champ. Il devait être rendu avant juin 2020 et pourrait l'être en janvier 2021, toujours d'après la secrétaire d'État.

Si les membres du groupe de travail comprennent que le contexte sanitaire ait pu retarder la publication de ces documents, ils insistent néanmoins sur

(1) *Évaluation du fonds pour le développement de la vie associative, inspection générale de la jeunesse et des sports, octobre 2018.*

(2) *Prévu à l'article 2 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

(3) *Prévu à l'article 273 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019..*

l'importance, pour les parlementaires, de se voir transmettre les rapports dans les délais impartis. **Il serait, par exemple, difficilement envisageable de ne pas disposer du rapport portant sur le FDVA avant le lancement de la campagne 2021 de ce fonds.**

*

PERSONNES ENTENDUES

- **Mme Sarah El Haïry, Secrétaire d'État** auprès du ministre de l'Éducation nationale et des Sports, chargée de la Jeunesse et de l'Engagement
- **M. Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel** à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports
- **Table ronde d'associations culturelles**
 - Mme Armelle Da Rocha, présidente de l'association Harmony Balma
 - M. Christophe Cornet, président de l'Harmonie municipale de Saint-Priest-en-Jarez
 - Mme Émilie Noël, présidente de l'association centrale 7
- **Table ronde d'associations sociales**
 - Mme Ghislaine Galy, présidente du club du 3ème âge d'Ormeau-Montaudran
 - M. Gérard Ribeyron, président des Banques Alimentaires de la Loire
 - M. Olivier Laurendeau, président d'Association contre les violences scolaires 49
- **Table ronde d'associations sportives**
 - Mme Florence Delamotte, présidente de l'Association Gymnastique Volontaire Jean Rieux
 - M. Charles Béraud, président de l'Étoile de Montaud, club omnisport
 - M. Hugues Meillereux, président du Club de rugby de Segré
- **Table ronde de chercheurs**
 - Mme Viviane Tchernonog chercheuse au CNRS et au Centre d'économie de la Sorbonne de l'Université Paris 1
 - M. Lionel Prouteau, maître de conférences émérite à l'Université de Nantes.
- **Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA)**

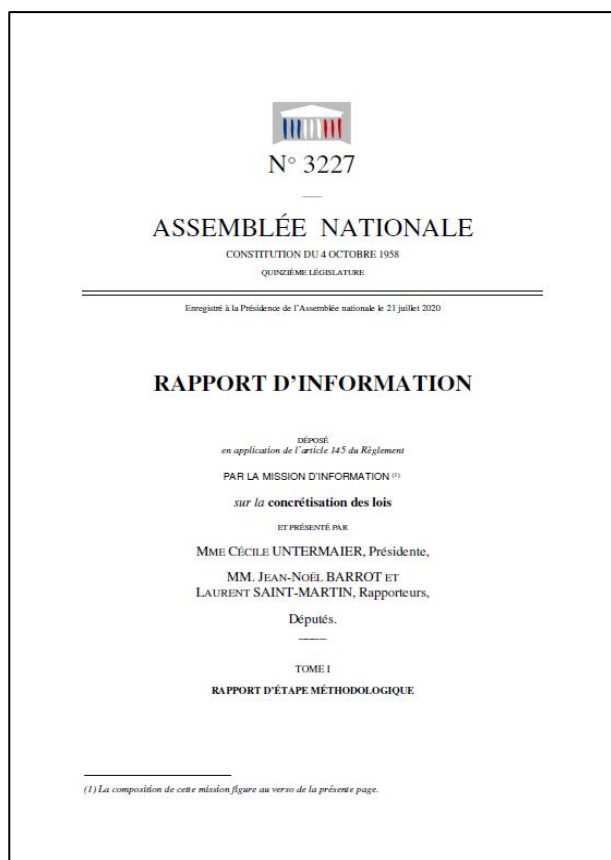
- **Le Mouvement associatif**

- Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale
- Mme Lucie Suchet, responsable plaidoyer

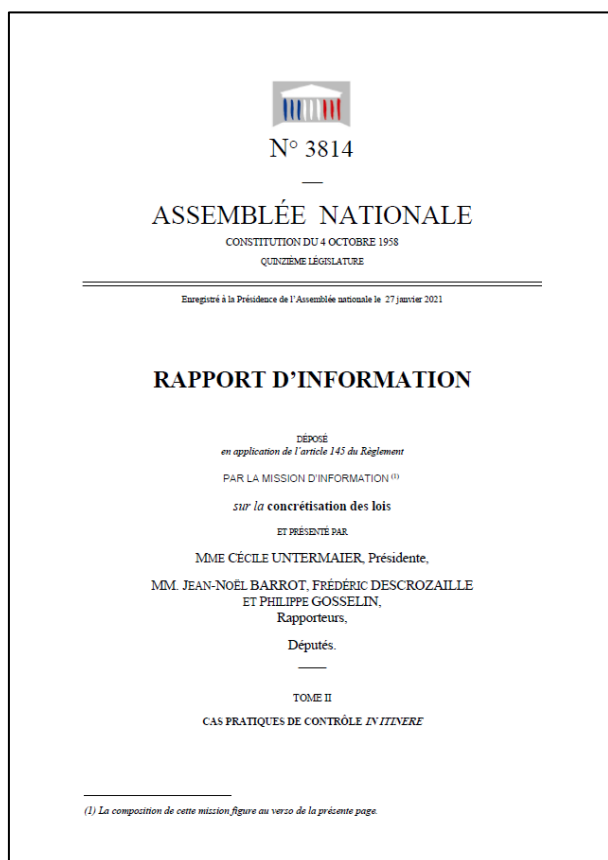
Déplacement à Segré-en-Anjou Bleu

- **Mme Marie Mauffret-Vallade**, sous-préfète de Segré-en-Anjou Bleu
- **Mairie de Segré-en-Anjou Bleu**
 - Mme Geneviève Coquereau, maire
 - M. Nicolas Chéré, adjoint en charge des sports
 - Mme Colette Romann, adjointe en charge de la culture
 - M. Pierre-Marie Heulin, maire délégué de Châtelais
- **Mairie d'Avrillé**
 - M. Marc de Singly, adjoint en charge du sport
 - M. Olivier Brossard, directeur du pôle jeunesse, sport et événementiel
- **M. Vincent Rebillard**, conseiller municipal de La Jaille Yvon en charge des associations
- **M. Calude Guérin**, maire délégué de la Membrolle-sur-Longuenée, commune de Longuenée-en-Anjou
- **M. Nicolas Bouildé**, adjoint au maire de Candé en charge de la vie associative, culturelle et sportive
- **M. Jacques Robert**, maire de Loiré

Rapports de la mission d'information sur la **concrétisation des lois**



Rapport n° 3227
Rapport d'étape méthodologique



Rapport n° 3814
Cas pratiques de contrôle *in itinere*

Rapports à télécharger sur :

[https://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/concretisation-des-lois/\(block\)/61156](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/concretisation-des-lois/(block)/61156)

Soutenir les **petites associations**

Créée par la Conférence des Présidents le 16 juillet 2019, la mission d'information sur la **concrétisation des lois** est composée de **députés issus de tous les groupes politiques** (dont Philippe BOLO -MoDem-). Elle est présidée par Mme Cécile UNTERMAIER (Socialistes) et a pour rapporteurs MM. Jean-Noël BARROT (MoDem), Frédéric DESCROZAILLE (LaREM) et Philippe GOSSELIN (LR).

Son objectif est de **suivre la « vie » d'une loi après sa publication**, en s'intéressant à toutes les étapes de sa mise en œuvre de manière à en repérer les points forts et les points faibles. Si la concrétisation des lois concerne la publication de leurs actes réglementaires, elle se mesure également à l'appropriation des nouvelles règles par l'ensemble des parties prenantes qu'elles visent (administrations, collectivités locales, entreprises, usagers, etc.). Cette dimension qui ne retient ordinairement guère d'attention, est pourtant décisive.

La mission d'information a consacré la première partie de ses travaux à des auditions générales et méthodologiques complétées par des comparaisons internationales. Un **premier rapport** (n° 3227) a été **publié en juillet 2020**.

La mission d'information a ensuite prolongé ses travaux avec le **suivi de la concrétisation, sur le terrain**, de plusieurs dispositions législatives. Cinq groupes de travail ont ainsi appliqué la méthodologie élaborée au terme de la première phase afin de **contrôler la mise en œuvre opérationnelle de dispositions législatives** votées depuis le début de la législature. L'un de ces groupes s'est intéressé au **soutien aux petites associations**. Ce groupe était composé de MM. Hervé BERVILLE (LaREM), Philippe BOLO (MoDem), Régis JUANICO (Socialistes) et Mmes Alexandra VALETTA ARDISSON (LaREM) et Corinne VIGNON (LaREM).

Au terme de cette seconde phase, un **deuxième rapport** a été publié (n° 3814) en janvier 2021. Le présent document est un extrait de ce rapport relatif au soutien aux petites associations (pages 51 à 66 du rapport n° 3814).

Pour plus d'informations :

www.philippe-bolo.fr / philippe.bolo@assemblee-nationale.fr / 02 41 25 78 00